



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.722/2/V
du 24 juillet 2013

advies 53.722/2/V
van 24 juli 2013

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'Accord
de libre-échange entre l'Union
européenne et ses États
membres, d'une part, et la
République de Corée, d'autre
part, signé à Bruxelles le
6 octobre 2010'

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met de
Vrijhandelsovereenkomst
tussen de Europese Unie en
haar lidstaten, enerzijds, en de
Republiek Korea, anderzijds,
ondertekend te Brussel op
6 oktober 2010'

Le 12 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, signé à Bruxelles le 6 octobre 2010'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 24 juillet 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, président, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, Martine BAGUET, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juillet 2013.

*

Op 12 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, ondertekend te Brussel op 6 oktober 2010'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 24 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, voorzitter, Jacques VANHAEVERBEEK, kamervoorzitter, Martine BAGUET, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juli 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, fait à Bruxelles, le 6 octobre 2010.

Le texte du traité contient un article 15.10 « Entrée en vigueur » dont le paragraphe 5 est rédigé comme suit :

« [...] »

5. a) Le présent accord s'applique à titre provisoire dès le premier jour du mois suivant la date à laquelle la partie UE et la Corée se sont notifié l'accomplissement de leurs procédures pertinentes respectives.

b) Si certaines dispositions du présent accord ne peuvent être appliquées à titre provisoire, la partie qui est dans l'incapacité de procéder à l'application provisoire informe l'autre partie des dispositions qui ne peuvent être appliquées à titre provisoire. Indépendamment du point a), et à condition que l'autre partie ait accompli les procédures nécessaires et ne s'oppose pas à l'application provisoire dans les dix jours qui suivent la notification du fait que certaines dispositions ne peuvent être provisoirement appliquées, les dispositions du présent accord qui n'ont pas fait l'objet d'une notification sont appliquées à titre provisoire dès le premier jour du mois suivant la notification.

c) Une partie peut mettre fin à l'application provisoire par avis écrit adressé à l'autre partie. Cette cessation prend effet le premier jour du mois suivant la notification.

d) Si le présent accord, ou certaines de ses dispositions, est appliqué à titre provisoire, l'expression 'entrée en vigueur du présent accord' s'entend de la date d'application provisoire ».

La section de législation du Conseil d'État a été saisie d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, fait à Bruxelles le 6 octobre 2010'¹ dans l'exposé des motifs duquel, à la section 1, alinéa 5, on lit :

« L'entrée en vigueur provisoire de l'Accord interviendra [le] 1^{er} juillet 2011. Dans le contexte de la crise économique, cet Accord constitue un signal politique majeur ».

¹ Sur lequel la section de législation a donné le 28 mars 2012 l'avis 51.035/4.

Dans l'avis 50.322/4 donné le 10 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 12 janvier 2012 'portant assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006'², la section de législation a rappelé l'observation formulée dans l'avis 48.092/VR³:

« 3. Il ressort de l'exposé des motifs que la Belgique a signé l'Accord international le 25 avril 2008. En outre, il a été fait application de l'article 38 de l'Accord international qui permet à un gouvernement signataire de notifier une application de l'Accord à titre provisoire⁴.

3.1. En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Parlements concernés⁵.

Une application à titre provisoire de l'Accord anticipe cet assentiment et place les Parlements devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit de chaque Parlement d'apprécier librement s'il peut donner son assentiment ou pas.

En outre, même si l'assentiment des Parlements a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés⁶.

Il est dès lors recommandé d'éviter à l'avenir de faire une déclaration d'application à titre provisoire. Dans l'état actuel des choses, on ne peut que recommander d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire.

3.2. Comme l'a déjà fait observer à plusieurs reprises le Conseil d'État⁷, il convient, en une telle occurrence, d'insérer dans le texte en projet un article supplémentaire aux termes duquel la loi (en l'espèce, l'ordonnance) produira ses effets à la date à laquelle l'accord est entré en vigueur à l'égard de la Belgique [...] »⁸.

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 498/1, pp. 6-7.

³ Avis 48.092/VR donné le 11 mai 2010 sur un avant-projet de loi portant assentiment au même accord.

⁴ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : L'article 38 de l'Accord dispose qu'un gouvernement signataire peut à tout moment notifier au dépositaire « qu'il appliquera l'Accord à titre provisoire, en conformité avec ses lois et règlements, soit quand celui-ci entrera en vigueur conformément à l'article 39, soit, s'il est déjà en vigueur, à une date spécifiée ».

⁵ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités mixtes vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

⁶ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

⁷ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 15.613/2 du 19 septembre 1983 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 1984 portant approbation de l'Accord international de 1980 sur le Cacao, et des Annexes, faits à Genève le 19 novembre 1980 (*Doc. parl.*, Sénat, 1983-1984, n° 597/1, p. 7); l'avis 16.388/2 du 30 octobre 1984 sur un avant-projet devenu la loi du 3 février 1986 portant approbation de l'Accord international de 1983 sur les bois tropicaux et des Annexes, faits à Genève le 18 novembre 1983 (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, 794/1, p. 6); avis 29.217/4 du 19 mai 1999 sur un avant projet de loi d'assentiment à l'Accord international de 1994 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 26 janvier 1994 (*Doc. parl.*, Sénat, 2-378/1, p. 40).

⁸ Voir, dans le même sens, l'avis 49.176/3, donné le 1^{er} février 2011 sur un avant-projet devenu le « Decreet van 1 juli 2011 houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006 » (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2010-2011, n° 1029/1, pp. 37-40).

L'avant-projet à l'examen appelle la même observation⁹.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ressort de la lettre accompagnant la demande d'avis que l'avis du Conseil Économique et Social pour la Région de Bruxelles-Capitale a été demandé le 27 juin 2013. L'auteur de l'avant-projet veillera au complet accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé de l'avant-projet sera rédigé comme suit :

« Avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, signé à Bruxelles le 6 octobre 2010 ».

FORMULE INTRODUCTIVE DU DISPOSITIF

Dans la formule introductive du dispositif, il y a lieu de mentionner uniquement la compétence en vertu de laquelle le ministre est chargé d'agir en l'espèce.

Les mots « des Finances, du Budget, de la Fonction publique et » seront dès lors omis.

*

⁹ Voir en ce sens l'avis 51.035/4 donné le 28 mars 2012 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, fait à Bruxelles le 6 octobre 2010', l'avis 51.047/4 donné le 28 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 21 juin 2012 'portant assentiment à l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, fait à Bruxelles le 6 octobre 2010' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 606-1, pp. 7-8), l'avis 51.048/4 donné le 28 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 31 mai 2012 'portant assentiment à l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, fait à Bruxelles le 6 octobre 2010' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 366-1, pp. 10-15), et l'avis 51.073/4 donné le 2 avril 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 25 juin 2012 'portant assentiment à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, signé à Bruxelles, le 6 octobre 2010' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2011-2012, n° 111-1, pp. 7-9).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorontwerp van ordonnantie dat *ter fine* van advies is voorgelegd, strekt ertoe instemming te verlenen met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de republiek Korea, anderzijds, gedaan te Brussel op 6 oktober 2010.

Het verdrag bevat een artikel 15.10 “Inwerkingtreding”, waarvan lid 5 luidt als volgt:

“[...]”

5. a) Deze overeenkomst wordt voorlopig toegepast vanaf de eerste dag van de maand volgende op de datum waarop de EU en Korea elkaar kennis hebben gegeven van de voltooiing van hun respectieve procedures ter zake.

b) In het geval dat sommige bepalingen van deze overeenkomst niet voorlopig kunnen worden toegepast, stelt de partij die dit niet kan de andere partij in kennis van de bepalingen die zij niet voorlopig kan toepassen. Onverminderd punt a) worden, mits de andere partij de noodzakelijke procedures heeft afgesloten en zij niet binnen 10 dagen na de kennisgeving dat sommige bepalingen niet voorlopig kunnen worden toegepast, bezwaar heeft gemaakt tegen voorlopige toepassing, de bepalingen van deze overeenkomst waarvan geen kennis is gegeven voorlopig toegepast vanaf de eerste dag van de maand volgende op de kennisgeving.

c) Een partij kan de voorlopige toepassing beëindigen door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de andere partij. Die beëindiging treedt in werking op de eerste dag van de maand volgende op die van de kennisgeving.

d) Wanneer deze overeenkomst of sommige bepalingen ervan voorlopig worden toegepast, wordt onder ‘inwerkingtreding van deze overeenkomst’ verstaan de datum van voorlopige toepassing.”

De afdeling Wetgeving van de Raad van State is reeds eerder verzocht advies uit te brengen over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, gedaan te Brussel op 6 oktober 2010’,¹ in de memorie van toelichting waarvan, in onderdeel 1, vijfde alinea, het volgende staat:

“Op 1 juli 2011 treedt de Overeenkomst voorlopig in werking. In het kader van de economische crisis is deze Overeenkomst een belangrijk politiek signaal.”

¹ Waarover de afdeling Wetgeving op 28 maart 2012 advies 51.035/4 heeft uitgebracht.

In advies 49.176/3, dat op 1 februari 2011 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 1 juli 2011 'houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006'², heeft de afdeling Wetgeving herinnerd aan de opmerking die gemaakt is in advies 48.092/VR³:

“3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat België de Internationale Overeenkomst op 25 april 2008 heeft ondertekend. Bovendien is toepassing gemaakt van artikel 38 van de Internationale Overeenkomst, dat een ondertekenende regering de mogelijkheid biedt een kennisgeving van voorlopige toepassing van de overeenkomst te doen.⁴

3.1. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.⁵

Met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst wordt vooruitgelopen op die instemming en worden de Parlementen voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dit is een beperking op het recht van elk Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al heeft de instemming van de Parlementen tot gevolg dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden.⁶

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden een verklaring van voorlopige toepassing te doen. Thans kan enkel worden aangeraden de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk te starten en te voltooien.

² *Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, n° 1029/1, 37-40.

³ Advies 48.092/VR, gegeven op 11 mei 2010 over een voorontwerp van wet dat ertoe strekte met dezelfde overeenkomst instemming te verlenen.

⁴ *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Artikel 38 van de Overeenkomst bepaalt dat een ondertekenende regering te allen tijde ter kennis van de depositaris kan brengen “dat zij deze Overeenkomst voorlopig zal toepassen overeenkomstig haar nationaal recht, hetzij vanaf het tijdstip waarop deze Overeenkomst overeenkomstig artikel 39 in werking treedt, hetzij vanaf een bepaalde datum indien deze Overeenkomst reeds in werking is getreden”.

⁵ *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

⁶ *Voetnoot 6 van het geciteerde advies*: Dit is enkel niet het geval wanneer er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag aanwezig is.

3.2. De Raad van State heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen⁷ dat in zulk een geval in de ontworpen tekst een bijkomend artikel dient te worden ingevoegd luidens hetwelk de wet uitwerking zal hebben op de datum waarop de overeenkomst ten aanzien van België in werking is getreden. [...]”⁸.

Dezelfde opmerking moet worden gemaakt aangaande het voorliggende voorontwerp.⁹

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit de brief die bij de adviesaanvraag gevoegd is, blijkt dat het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 27 juni 2013 gevraagd is. De steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld wordt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het opschrift van het voorontwerp behoort als volgt te worden gesteld:

“Voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, gedaan te Brussel op 6 oktober 2010”.

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie onder meer: advies 15.613/2 van 19 september 1983 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 juli 1984 ‘houdende goedkeuring van de Internationale Cacao-Overeenkomst 1980 en van de Bijlagen, gedaan te Genève op 19 november 1980’ (*Parl.St.* Senaat 1983-1984, nr. 597/1, 7); advies 16.388/2 van 30 oktober 1984 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 februari 1986 ‘houdende goedkeuring van de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout 1983 en van de Bijlagen, opgemaakt te Genève op 18 november 1983’ (*Parl.St.* Senaat 1984-1985, 794/1, 6); advies 29.217/4 van 19 mei 1999 over een voorontwerp van wet houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 1994 inzake tropisch hout, en met de Bijlagen, gedaan te Genève op 26 januari 1994 (*Parl.St.* Senaat 2 - 378/1, 40).

⁸ Zie in dezelfde zin advies 50.322/4 van 10 oktober 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 12 januari 2012 ‘houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006’ (*Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 498/1, 6-7).

⁹ Zie in deze zin advies 51.035/4, dat op 28 maart 2012 is gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, gedaan te Brussel op 6 oktober 2010’, advies 51.047/4, dat op 28 maart 2012 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 21 juni 2012 ‘houdende instemming met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, opgemaakt te Brussel op 6 oktober 2010’ (*Parl.St.* W.Parl. 2011-2012, nr. 606-1, 7-8), advies 51.048/4, dat op 28 maart 2012 is gegeven over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 mei 2012 ‘houdende instemming met de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, opgemaakt in Brussel op 6 oktober 2010’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2011-2012, nr. 366-1, 10-15) en advies 51.073/4, dat op 2 april 2012 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 juni 2012 ‘houdende instemming met de vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, ondertekend in Brussel op 6 oktober 2010’ (*Parl.St.* D.Parl. 2011-2012, nr. 111-1, 7-9).

INLEIDING VAN HET DISPOSITIEF

In de inleiding van het dispositief behoort uitsluitend melding te worden gemaakt van de bevoegdheid krachtens welke de minister in dit geval dient te handelen.

De woorden “Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en” dienen bijgevolg te vervallen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS